
Terroir et protection de l'environnement : un mariage indésirable ?

À propos d'intégration de critères environnementaux dans un instrument de politique agricole

Local production and environmental protection: a dangerous connection ? On environmental criteria as agricultural policy tools

Matthieu Ansaloni et Eve Fouilleux



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/pmp/1569>

DOI : 10.4000/pmp.1569

ISSN : 2119-4831

Éditeur

Institut de Management Public (IDPM)

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2008

Pagination : 3-24

ISSN : 0758-1726

Référence électronique

Matthieu Ansaloni et Eve Fouilleux, « Terroir et protection de l'environnement : un mariage indésirable ? », *Politiques et management public* [En ligne], Vol. 26/4 | 2008, mis en ligne le 16 mai 2011, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/1569> ; DOI : 10.4000/pmp.1569

TERROIR ET PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT : UN MARIAGE INDÉSIRABLE ?

À PROPOS D'INTÉGRATION DE CRITÈRES ENVIRONNEMENTAUX DANS UN INSTRUMENT DE POLITIQUE AGRICOLE

Matthieu ANSALONI¹
Eve FOUILLEUX²

Résumé

À partir de l'exemple de la politique des Indications Géographiques des produits alimentaires (IG), cet article s'interroge sur les processus d'intégration de critères environnementaux dans les politiques sectorielles. Il présente tout d'abord les différentes tentatives de réforme dans ce sens depuis les années 1990, portées par des acteurs de plus en plus nombreux et variés, dont des professionnels agricoles. Leurs échecs successifs, d'autant plus étonnants que les IG sont généralement associées aux terroirs, aux traditions, et au respect de l'environnement, sont expliqués par la fermeture du débat sur des arènes sectorielles très peu publicisées au sein desquelles un sous-segment du ministère de l'agriculture dispose de ressources majeures lui permettant de s'opposer au changement. L'article analyse ensuite le retournement de situation qu'a opéré le Grenelle de l'environnement, en permettant le transfert du débat de politique agricole vers une arène intersectorielle et fortement publicisée, imposant aux opposants au changement un coût politique trop important. L'article souligne ainsi les effets des instruments de politique publique mis en jeu, de la configuration du cadre des négociations et du degré de publicité des débats sur les processus d'introduction de critères environnementaux dans les politiques sectorielles.

Mots clés

Indications géographiques, politiques agricoles, politiques d'environnement, développement durable, verdissement des politiques, forums et arènes des politiques publiques.

Abstract

Based on the example of Geographical Indications (GI) for agricultural products in France, this article addresses the issue of greening sectoral public policies. It describes the successive attempts by an increasing number of social actors (including farmers) to "marry" GI and the environment in the nineties, by introducing compulsory criteria of environmental friendship in the policy. Their repeated failures can be considered as surprising because representations about GIs are usually very close to ideas like the 'terroir', traditions and environmental friendship. Such failures result from the fact that the policy debate takes place on narrow sectoral arenas, weakly publicized, in which one single segment of the Ministry of agriculture holds considerable resources and acts as a veto player. The paper then addresses the shift that took place

¹ INRA-ESR, Toulouse

² CNRS-CEPEL, CIRAD-MOISA, Montpellier

Revue POLITIQUES ET MANAGEMENT PUBLIC, Volume 27, n° 4, décembre 2008.

© Institut de Management Public – 2008.

through the 'Grenelle de l'environnement', by transferring the bargaining process to a cross-sectoral and highly publicized arena, imposing considerable political constraints on opponents. Through this example, the paper illustrates and outlines the impacts that the configuration of the policy debate (institutional setting), the degree of openness of the policy process, and the policy instruments themselves, can have on the introduction of environment friendly criteria in sectoral policies.

Key words

Geographical Indication, environment policy, agricultural policy, sustainability, policy greening, policy forums and arenas.

Introduction

Le concept de « *terroir* » est au cœur de la politique française des Indications Géographiques (IG) des produits alimentaires. Instituée en France avec la mise en place des Appellations d'Origine Contrôlée (AOC) dans la filière viticole, cette politique publique est basée sur le principe d'une protection juridique de noms géographiques désignant des produits alimentaires bénéficiant d'une réputation notoire. L'usage de la dénomination est réservé aux producteurs exerçant dans une zone géographique donnée et observant des normes productives définies en référence aux « *usages locaux, loyaux et constants* » liés au produit. Résultant de la combinaison de particularismes naturels et de savoir-faire locaux forgés au cours des temps, « *l'origine géographique d'un produit incite à découvrir la beauté des paysages qui l'ont vu naître et à apprécier le savoir-faire des hommes et des femmes qui l'ont élaboré en découvrant l'histoire de leur patrimoine alimentaire* » [INAO, 30, 2005a]. Le concept de « *terroir* » désigne cette alchimie entre éléments naturels et travail des hommes, qui confère au produit sa « *typicité* » [Casabianca et al., 14, 2005].

Ainsi, les images que projettent les produits sous IG sont celles de denrées issues d'une agriculture traditionnelle, valorisant des ressources locales sur la base de savoir-faire coutumiers [Tregear, 60, 2002 ; Bérard et Marchenay, 9, 2004], et le rapprochement est souvent fait par les consommateurs entre « *terroir* » et « *respect de l'environnement* » [CNA, 18, 2003]. Pourtant, jusque récemment, la politique des IG ne prévoyait aucune disposition spécifique en la matière. Ce n'est qu'à partir des années 1990 que des acteurs ont ouvert ce débat, généralement en se référant à la perspective du développement durable.

Cet article est consacré à l'étude des échecs successifs de leurs diverses tentatives d'introduction de critères environnementaux dans les cahiers des charges des IG (processus que nous désignerons également dans la suite sous le terme générique de « *verdissement* » de la politique des IG), jusqu'à leur succès relatif dans le cadre du récent Grenelle de l'environnement. Écrit dans une perspective d'analyse cognitive des politiques publiques, il vise également à s'inscrire dans la littérature consacrée à la construction sociale de la qualité alimentaire, principalement abondée par les économistes institutionnalistes [Eymard-Duvernay, 25, 1993 ; Allaire et Boyer, 2, 1995], les anthropologues

[Bérard et Marchenay, 8, 1995] et les sociologues [Dubuisson-Quellier, 24, 2003]. À travers la question du verdissement de la politique des IG, nous aborderons plus spécifiquement la construction *politique* de la qualité alimentaire, et ajouterons à l'enjeu d'encastrement de la production agricole au territoire et au local –habituellement associé aux IG, la question longtemps négligée de son encastrement avec la nature [Murdoch et al., 49, 2000].

La première partie de l'article présente le cadre d'analyse mobilisé et les hypothèses proposées quant aux facteurs susceptibles de freiner ou favoriser l'introduction de critères environnementaux dans une politique sectorielle. La seconde partie expose les propositions de verdissement des IG formulées par des chercheurs en économie agricole dans les années 1990, tandis que la troisième décrit puis explique les échecs des diverses tentatives d'institutionnalisation de ces idées, pourtant portées par des acteurs nombreux et divers (représentants agricoles, ministère de l'Environnement, députés, sénateurs). Enfin, la dernière partie analyse le retournement récent de situation qui, depuis le Grenelle de l'environnement, permet d'envisager des actions concrètes de verdissement des IG.

**Analyser
l'intégration
de critères
environnementaux
dans les
politiques
publiques**

Ces deux dernières décennies, une littérature abondante sur les politiques de l'environnement s'est développée. Elle s'est tout d'abord intéressée à des enjeux particuliers comme les pollutions industrielles [Lascoumes, 41, 1994], l'eau [Barraqué, 7, 1995], la biodiversité [Pinton et al., 52, 2006 ; Doussan et Dubois, 23, 2007] ou l'énergie [Szarka, 59, 2007]. Ce premier temps a aussi été celui de travaux considérant la genèse des administrations environnementales [Larrue, 40, 1999 ; Lascoumes, 42, 1999 ; Le Bourhis, 45, 1999 ; Charvonnin, 15, 2003]. Plus récemment, la littérature spécialisée a souligné un renversement des principes de l'intervention publique en la matière, celle-ci poursuivant une approche plus intégrée et plus ciblée sur les causes des pollutions, avec des modalités d'action publique plus diversifiées, mêlant les instruments réglementaires à des instruments de type économique, informatif et délibératif [Jordan et Lenschow, 38, 2000 ; Aggeri, 1, 2005 ; Knill et Liefferinck, 39, 2007 ; Lascoumes, 44, 2008 ; Halpern, 29, 2008]. Dans ces travaux, si la nature fondamentalement transversale de la problématique environnementale est souvent soulignée, les processus d'intégration de considérations environnementales dans les politiques sectorielles sont bien souvent ignorés.

Les auteurs ayant considéré cette question ont souligné les filtres qu'oppose le « modèle français » des politiques publiques à ces processus, et les formes de « recyclage » auxquelles ceux-ci donnent lieu [Lascoumes, 41, 1994]. La sectorisation de l'action publique et les tensions entre les différents secteurs de l'administration sont vues comme autant de freins à la prise en compte des enjeux environnementaux, les ressources propres aux secteurs traditionnels et leur capacité à intégrer des enjeux exogènes pouvant même conduire à des phénomènes de « corporatisation » des politiques de

l'environnement [Brénac, 12, 1988]. La littérature anglo-saxonne d'inspiration néoinstitutionnaliste s'intéressant aux injonctions normatives des politiques de l'environnement et du développement durable visant à inclure la « société civile » dans les processus décisionnels présente l'exemple français comme particulièrement problématique [McCauley, 46, 2008] : ces travaux décrivent l'État français comme « fort », le pouvoir étant concentré dans les mains de l'exécutif, et « fermé », les acteurs sociaux n'appartenant pas au secteur concerné étant largement exclus des processus politiques le régissant [Szarka, 59, 2007], et les élites politiques comme manquant de volontarisme [Szarka, 58, 2004]. S'inspirant de la notion de gouvernementalité développée par Michel Foucault, d'autres travaux centrés sur les instruments d'action publique [Rose et Miller, 53, 1992 ; Lascoumes et Le Galès, 43, 2005] nuancent ces résultats, en montrant comment les secteurs traditionnels d'action publique sont travaillés à la marge par l'introduction d'instruments nouveaux basés sur la concertation, la communication et l'information [Halpern, 29, 2008 ; Lascoumes, 44, 2008].

Tout en s'inscrivant dans la continuité de ces auteurs, notre parti pris analytique place les représentations sociales au cœur de l'analyse en cherchant à repérer les processus dialectiques selon lesquels les structures cognitives (comment le monde est-il ?) et normatives (comment le monde doit-il être ?) s'imposent aux acteurs des politiques publiques, et comment, inversement, ces derniers participent à leur construction [Jobert et Muller, 34, 1987 ; Jobert, 36, 2004 ; Muller, 48, 2005]. À cette fin, nous mobiliserons le concept de forum, qui décrit un espace d'argumentation au sein duquel des idées et représentations autour d'une politique publique sont produites, mises en jeu et discutées. Les forums, qui se déclinent de manière plurielle autour d'une même politique publique, se distinguent de l'arène, scène institutionnalisée où se jouent les négociations et la prise de décision formelles [Jobert, 35, 1994 ; Fouilleux, 26, 2000 ; 27, 2003].

Dans le cas des IG de produits alimentaires, plusieurs forums aux dynamiques diverses interviennent : le forum scientifique (en l'occurrence celui des économistes agricoles, qui abordent la question des IG comme objet de recherche et dont les acteurs jouent parfois le rôle d'experts), le forum professionnel agricole (où sont mis en jeu des modèles impliquant différentes conceptions de la place et du rôle de l'agriculture dans l'économie et la société), le forum de la rhétorique politique (qui s'organise autour de l'enjeu électoral et de la conquête et/ou conservation du pouvoir politique), et, dans la mesure où la question qui nous préoccupe est celle du verdissement de la politique, le forum environnemental (où interviennent divers acteurs autour du thème du respect de l'environnement et mobilisant des approches variables d'écologie politique). Ces différents forums sont susceptibles d'influer sur l'orientation des débats concernant la politique des IG à travers les échanges que leurs porte-parole entretiennent avec les acteurs de l'État en charge des réflexions et décisions sur ce segment spécifique de politique publique et ce, à des degrés variables en fonction de la nature et de la quantité de ressources (financières, juridiques, cognitives,

symboliques, institutionnelles) dont ils disposent, celles-ci leur permettant ou non d'infléchir les rapports de force existants.

À partir de la littérature évoquée plus haut et de ce cadre d'analyse brièvement esquissé, deux séries d'hypothèses peuvent être formulées quant aux facteurs favorables ou au contraire défavorables à l'intégration de critères environnementaux dans une politique sectorielle.

Premièrement, deux facteurs majeurs nous semblent susceptibles d'induire le rejet ou le ralentissement de ces processus : d'une part, la faiblesse du discours des porte-parole environnementaux et/ou scientifiques favorables au changement, les empêchant de construire un argumentaire perçu comme légitime et permettant de faire partager leur cause, ainsi que la faiblesse de la préoccupation environnementale sur le forum de la rhétorique politique ; d'autre part le faible degré de publicité du processus de décision lié au caractère sectoriel des arènes, excluant par construction les porte-parole environnementaux.

Deuxièmement, le verdissement serait favorisé au contraire par un fort degré de publicité du processus de décision, susceptible de remettre en cause les hiérarchies (sociales et administratives) et les rapports de force traditionnels. Cet élément serait d'autant plus déterminant que d'une part une certaine importance est accordée au thème environnemental sur le forum électoral (compte tenu du poids des partis écologistes, du verdissement des discours des partis majoritaires, de crises sanitaires, etc.), et d'autre part que les acteurs du forum environnemental et/ou scientifique ont réussi à établir un échange politique contraignant avec les acteurs en charge de la décision (menaces de boycott, manifestations, pétitions, positions d'expertise influentes etc.).

Avant de confronter successivement ces deux séries d'hypothèses aux données empiriques que nous avons glanées au fil de nos enquêtes de terrain³, voyons tout d'abord comment est apparue l'idée d'introduire des critères environnementaux explicites dans les cahiers des charges des IG.

**Du « terroir »
à
l'émergence
de l'enjeu
environnemental**

Origines et acteurs de la politique des IG

La politique des IG est une composante de la politique agricole nationale. Elle appartient à l'ensemble des politiques dites de « signes de qualité », qui comprend également l'Agriculture biologique (attestant du caractère naturel et respectueux de l'environnement des produits) et le Label rouge (garantissant une qualité supérieure des produits). Ces différentes

³ Notre matériau empirique repose sur une trentaine d'entretiens semi-directifs (sur la méthode, cf. [Pinson et Sala Pala, 45, 2007]), l'analyse du droit positif, de discours officiels et de la littérature grise, enfin, la lecture des débats afférents à l'Assemblée Nationale et au Sénat. Une partie des enquêtes a été réalisée dans le cadre du projet « Promouvoir le développement durable par les IG » (ANR-PADD-012) et nous tenons à remercier Gilles Allaire, Andy Smith et Bertyl Sylvander, avec qui nous avons eu des échanges fructueux. Nous remercions également les trois réviseurs anonymes de cet article.

politiques ont en commun de reposer sur des ensembles de normes productives par produit, consignées dans des cahiers des charges spécifiques (ayant la force juridique de décrets dans le cas des IG), dont l'application est contrôlée *via* un processus de certification. Si elles sont gérées dans un même cadre institutionnel, l'Institut National de la Qualité et de l'Origine (INAO)⁴, il convient de souligner que ces différents signes de qualité ont néanmoins des origines sociales et des trajectoires historiques fort différentes [Sylvander, 1994, 56 ; Fouilleux, 28, 2008].

La législation française sur les IG a débuté avec la Loi du 1^{er} août 1905 sur la répression des fraudes sur l'origine géographique des produits. Dans un contexte général de développement du commerce international et, par contrecoup, des pratiques de contrefaçon [Allaire et al., 5, 2009b], elle cherchait à protéger l'usage commercial de certains noms géographiques désignant des produits alimentaires jouissant d'une réputation établie et dont découlait une plus-value économique. D'abord limitée aux vins et spiritueux, puis étendue aux fromages (le Roquefort en 1925, les autres après 1947), l'approche AOC concerne l'ensemble des produits alimentaires depuis 1990. Cette politique a été européanisée en 1992⁵, sans susciter de bouleversement particulier en France, sinon l'introduction d'une nouvelle certification ; on distingue désormais deux types d'IG : les AOC (AOP – Appellations d'Origine Protégée – dans le reste de l'Europe) et les Indications Géographiques Protégées (IGP)⁶. Au fil des années, le commerce des produits sous IG a acquis une importance considérable, avec plus de 3 000 produits enregistrés en Europe en 2005 et près de 600 produits certifiés en France, pour un chiffre d'affaire total de plus de 17 milliards d'euros en 2008⁷.

Renvoyant aux idéologies agrariennes, représentant une campagne magnifiée, évocation romantique de l'identité nationale et de son patrimoine naturel et culturel [Jollivet, 37, 1996], la législation française a érigé les AOC au rang de « *patrimoine de la nation* » [INAO, 30, 2005a]. Élément central du référentiel de la politique des IG, la notion de « terroir » n'en est pas moins sujette à des interprétations souvent variables et ambiguës [Bérard et Marchenay, 8, 1995]. Décider de la mise en place d'une IG et définir son cahier des charges (normes techniques) passe nécessairement par un processus d'objectivation de cette notion pour chaque produit, suscitant d'importants enjeux de négociations entre des acteurs aux intérêts distincts (producteurs,

⁴ L'INAO, alors Institut National des Appellations d'Origine, a été créé en 1935 comme établissement public en charge de reconnaître et de réglementer les AOC. Ses compétences ont été successivement étendues aux autres IG en 1992, puis à l'ensemble des signes de qualité français (IG, agriculture biologique, label rouge) par la Loi d'orientation agricole de 2006 qui l'a également rebaptisé à cette occasion.

⁵ Si le Règlement CE 2081/1992 revu CE 510/2006 a été fortement inspiré par l'expérience française, il reste cependant le fruit d'un compromis entre les pays du Nord et du Sud de l'Europe [Smith, 55, 2007].

⁶ L'AOP désigne une aire géographique où se déroulent l'ensemble des étapes de fabrication : production, transformation, élaboration du produit fini. L'IGP, plus souple, désigne une aire géographique au sein de laquelle a lieu au moins une de ces étapes.

⁷ Données INAO.

transformateurs, etc.) [Barham, 6, 2003]. D'ailleurs, en dépit d'un cadre législatif et de processus décisionnels communs, en tant que résultat de rapports de force locaux, le contenu et le degré de précision des cahiers des charges sont très variables d'un produit sous IG à l'autre.

D'une manière générale, le processus de décision national des IG accorde une place centrale aux professionnels agricoles. Au sein de l'INAO, ils définissent les décrets des IG (délimitation des aires géographiques, formulation des normes productives) en relation étroite avec les pouvoirs publics. Présidé par un agriculteur, l'INAO se compose d'un Conseil permanent en charge des orientations générales et de Comités par produits (vins et eaux de vie, produits laitiers, etc.) dans lesquels siègent, par nomination du ministre de l'Agriculture, des professionnels agricoles, des « personnalités qualifiées », et des représentants de l'administration. Dans ces Comités, les professionnels agricoles –principalement issus du syndicalisme majoritaire– jouissent d'un pouvoir exclusif de proposition : *via* le Commissaire du gouvernement à l'INAO, le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (MAP) ne peut qu'accepter ou ajourner ces propositions. Exorbitant du droit commun, ce transfert de compétences accordant à un groupe professionnel un pouvoir de production de normes juridiques –sous réserve toutefois de la tutelle administrative du MAP– est unique en droit français.

IG et environnement : un rapprochement « naturel »

À partir des années 1980, la remise en cause des orientations de la Politique Agricole Commune (PAC) a favorisé un renouvellement des débats autour des politiques agricoles et alimentaires en France et en Europe, qui se sont progressivement structurés autour des concepts de multifonctionnalité puis, plus récemment, de durabilité de l'agriculture. Les objets de la recherche agronomique ont alors connu une différenciation croissante [Allaire et Boiffin, 3, 2004], remettant en question la polarisation « productiviste » des organismes de recherche à l'œuvre depuis la Libération [Boiffin et Stengel, 11, 1999]. Les IG étaient jusque là considérées comme relevant d'un domaine niche, voire comme des résidus du passé : « *en 1993, vu de l'INRA, les produits AOC, c'était du folklore, de la culture, mais pas de la science*⁸ ». Mais, en proposant de « marier » les IG et l'environnement dans une perspective de développement durable, quelques économistes agricoles français, en particulier à l'INRA, ont progressivement fait évoluer les représentations dominantes sur le forum académique. Les colloques organisés par la Société française des économistes ruraux illustrent bien ces transformations⁹. À la faveur de différents programmes de recherche financés notamment par l'Union Européenne dans les années 1990 et

⁸ Entretien, Directeur Scientifique de l'INRA, mars 2007.

⁹ Cf. *Economie rurale*, n° spécial « La qualité dans l'agroalimentaire », n°217, septembre-octobre, 1993 ; *Economie rurale*, n° spécial « Les signes officiels de qualité. Efficacité, politique, gouvernance », n°258, juillet-août, 2000 ; SFER (2005), « Au nom de la qualité : quelle(s) qualité(s) demain, pour quelle(s) demande(s) ? ».

2000¹⁰, une communauté européenne de chercheurs s'est constituée, arguant que les IG pouvaient devenir un instrument clé de la PAC réformée, fondant –principalement du fait de leur ancrage territorial– un nouveau paradigme d'agriculture et de développement rural. Ces idées trouvent aujourd'hui une expression sur la scène internationale [Murdoch et al., 49, 2000 ; Barham, 6, 2003 ; Allaire, Barham, Sylvander, 4, 2009a] : en inscrivant le produit dans son terroir (i.e. son écosystème de production), la politique des IG permet une production agricole à haute valeur ajoutée, valorisant les ressources naturelles locales tout en les ménageant ; de l'autre, la réputation acquise des IG –pour laquelle les consommateurs acceptent de payer un surcoût– assure la faisabilité économique de ce projet. L'extrait qui suit du programme de recherche « Promouvoir le développement durable par les indications géographiques » (2005-2008) exprime clairement ces représentations nouvelles :

« Outre la viabilité économique, qui concerne les acteurs eux mêmes, les IG sont supposées contribuer à l'équité sociale, en ce qu'elles sont susceptibles de maintenir et développer la production et les filières de produits, de contribuer au développement territorial par les activités spécifiques des IG, par effet d'entraînement sur l'économie locale (tourisme, activités connexes, etc.), sur le patrimoine et, enfin, par une réponse adéquate aux demandes sociétales (paysages, bien-être animal, commerce équitable). Enfin les IG peuvent être porteurs de durabilité écologique par le maintien de la biodiversité (animale et végétale) et une meilleure contribution à la lutte contre les pollutions de toutes sortes (eaux, air, odeurs) ».

Plutôt que contraindre les professionnels agricoles au respect de critères environnementaux imposés de l'extérieur, un changement de vision plus général des relations agriculture/environnement est proposé, qui les repositionne au cœur même du concept de terroir : *« le terroir, c'est-à-dire la complexité écologique, géographique et culturelle du territoire [est] un facteur de production à part entière »* [Brodhag, 13, 2000].

Un autre argument avancé par ces acteurs renvoie aux débats internationaux sur les politiques agricoles, la politique européenne des IG faisant l'objet de controverses à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Le cœur du conflit repose précisément sur le concept de terroir et des barrières géographiques qu'il fonde. Les États-Unis et d'autres pays du « Nouveau monde » dénoncent les IG comme une entrave au jeu du marché, arguant de la faiblesse, voire de l'inexistence de liens explicites entre les produits sous IG et leur terroir [Allaire et al., 5, 2009b]. Dans ce contexte, la proposition d'intégrer des critères environnementaux dans les décrets des IG est présentée comme offrant un nouvel ordre de légitimation acceptable au regard des règles du commerce international

¹⁰ Cf. les programmes « Development of origin-labelled products: humanity, innovation and sustainability », « Sustaining food chains », « Strengthening international research on GI: from research foundation to consistent policy ».

Les tentatives de verdissement des IG et leurs échecs

et de l'orthodoxie économique, en mettant en avant les « externalités positives » induites [Sylvander et al., 57, 2007].

Au tournant des années 2000, ces idées nouvelles ont bénéficié d'une audience de plus en plus large. Elles ont donné lieu à plusieurs tentatives de réforme, formulées et portées successivement par des acteurs évoluant sur des forums différents (forum des professionnels agricoles, forum de la rhétorique politique, administration). Ces tentatives, qui se sont déroulées dans les différentes arènes de décision habituelles des IG (INAO, Assemblée Nationale, Sénat), se sont systématiquement heurtées à l'opposition tranchée du MAP.

Une proposition des professionnels viticoles, dans le cadre de l'INAO

La première tentative a été initiée par des représentants professionnels de la filière viticole siégeant à l'INAO, l'avant-garde historique des AOC. Selon eux, l'arrivée sur les marchés des vins du « Nouveau Monde » reflétait en creux le reflux de notoriété des vins français et des manières de faire héritées du passé qui avaient fait leur succès commercial. Avec en toile de fond les contentieux de l'OMC qui remettaient en cause la pérennité de leur certification, ils établissaient un lien de causalité direct entre la « crise des vins français » et la « globalisation » [Costa et al., 19, 2007]. À cela s'ajoutaient différents diagnostics dressés par l'Institut français de l'environnement soulignant les impacts environnementaux des pratiques productives des viticulteurs tant sur la qualité des eaux que sur l'érosion des sols, et la présence de résidus de produits phytosanitaires dans les vins commercialisés [Bergouignan et al., 10, 2004]. L'affirmation progressive de l'agriculture biologique constituait enfin une autre source d'inquiétude, l'existence potentielle de vins dits biologiques signifiant que « *l'agriculture de qualité, les AOC, ne proposent pas des produits propres, et qu'on peut faire mieux*¹¹ ». Les viticulteurs français se sont d'ailleurs toujours opposés à l'apparition d'une mention « Vin biologique ». Comme l'évoquait un de nos interlocuteurs : « *la crainte des IG est que la primauté du bio s'affirme, que dans l'esprit du consommateur, ce qui n'est pas bio soit dévalorisé* »¹².

L'environnement offrait donc à ces professionnels une possibilité de sortie de crise. C'est ainsi qu'en 1998 la Confédération Nationale des Producteurs des Vins d'Appellation d'Origine (CNAOC) a initié une commission d'enquête nommée « Terroir et environnement » dans le cadre du Comité des vins, suivie de commissions analogues dans chacun des Comités par produit, puis au niveau du Conseil permanent de l'INAO, afin de mener une réflexion sur la « préservation des terroirs » [Desplans, 22, 2004]. Les conclusions des rapports d'orientation issus de ces commissions sont claires :

¹¹ Entretien, INAO, représentant agricole, Comité des vins, mars 2007.

¹² Entretien MAP, mars 2007.

« Il serait grave de conséquences que les AOC persistent à croire qu'en s'abritant derrière les traditions, elles puissent garder la confiance des consommateurs. Les usages locaux, loyaux et constants doivent être explicités, et en particulier, faute d'entretenir les terroirs dans leur pérennité, les générations à venir ne pardonneraient pas aux générations actuelles d'avoir autorisé l'arrivée d'intrants, fertilisants ou pesticides sur les terroirs qui compromettent à l'avenir leur aptitude à être perçus par les consommateurs comme des terroirs de qualité » [INAO, 31, 2005b].

Sous l'impulsion de la CNAOC, les représentants de la filière viticole ont alors élaboré une proposition de décret transversal visant à intégrer des normes environnementales dans la gestion des AOC viticoles françaises.

La proposition se déclinait en deux axes. Le premier renvoyait à quatre mesures générales concernant l'ensemble des appellations viticoles : enherbement obligatoire des pourtours des parcelles de vigne, interdiction du désherbage chimique sur la totalité de la parcelle pour les vignes dont l'écartement entre rang est supérieur à 1,50 mètres, interdiction des traitements phytosanitaires par canons et engins aériens, interdiction du bâchage des sols. Le second axe prévoyait « de compléter les règles actuelles par des conditions de production formalisées dans les textes réglementaires de façon générale pour permettre localement au niveau de chaque appellation et de chaque exploitation d'adapter les mesures pratiques d'application » [INAO, 32, 2005c, p. 1]. Les implications de cette proposition sont relativement modestes, tant en ce qui concerne les pratiques productives que les stratégies de filière.

Pourtant votée à l'unanimité par le Comité des vins de l'INAO, cette proposition de décret fut rejetée par le MAP, au motif qu'elle contredisait la logique de la politique française de la qualité alimentaire, instituée dans un objectif économique de segmentation des marchés agricoles par la différenciation des qualités des produits pour répondre à une situation de saturation de la demande [Sylvander, 56, 1994]. Segmentation et différenciation sont ainsi au cœur des arguments du MAP, plus particulièrement en son sein de la Direction Générale des Politiques Economique Européenne et Internationale (DGPEI) qui exerce la tutelle de l'INAO : *« on ne peut pas mélanger les genres : il existe déjà un signe reposant sur des conditions de production respectueuses de l'environnement. C'est l'agriculture biologique. Ce qui caractérise une AOC, ce n'est pas ça, c'est avoir une production qui traduit une typicité, une spécificité liée au terroir géographique. Il ne faut pas mélanger les genres, il faut que chaque signe conserve sa spécificité¹³ »*. Une autre déclinaison de cet argument est d'ordre juridique, invoquant l'autorité du droit et la nécessaire conformité des textes proposés par l'INAO avec le droit positif : *« il faut voir la base juridique : on ne peut prendre de texte en matière d'IG qu'en application des réglementations communautaire et nationale. C'est une question juridique que de ne pas aller au-delà de ce*

¹³ Entretien, DGPEI/MAP, mars 2007.

que prévoient les textes. La problématique environnementale n'est pas à ce jour une problématique qui concerne les IG, même dans le Règlement communautaire. Pour reconnaître une IG, il n'y a pas besoin de critères environnementaux. On demande de prouver la typicité, de caractériser le lien avec le territoire¹⁴ ». C'est contre ce même argumentaire que les tentatives de « verdissement » des IG initiées lors de l'élaboration de la Loi d'Orientation Agricole (LOA) de 2006 ont également buté.

Dans le cadre de négociations agricoles nationales

Lors du vote de la LOA, le Ministère de l'écologie et du Développement Durable (MEDD) avait à son tour formulé un amendement afin que les décrets des AOC « *précisent les bonnes pratiques agricoles et environnementales* », traduction pratique du principe européen d'action des politiques environnementales dit « *environmental policy integration* », visant à aller au-delà de la mise en place des seules régulations environnementales, en intégrant ces enjeux dès la conception des politiques sectorielles [Jordan et Lenschow, 38, 2000]. L'objectif du MEDD était à terme de susciter un effet d'entraînement conduisant à la redéfinition des décrets des AOC¹⁵. Cette proposition était fondée sur l'idée que la crédibilité des IG était menacée par des normes productives trop souples en matière d'environnement, banalisant les produits qu'elle qualifie, donc trompant les consommateurs en émettant des signaux commerciaux erronés. L'intégration de considérations environnementales minimales dans les décrets « *permettrait d'associer effectivement une qualité environnementale de base, souhaitée par les consommateurs et jusqu'à présent souvent confondue avec les qualités gustatives, nutritionnelles ou d'origine des produits* » [MEDD, 47, 2005]. Cet amendement fut rejeté par le MAP en interministériel, sur la base des mêmes arguments de différenciation nécessaire entre signes de qualité qu'il avait précédemment opposé au sein de l'INAO.

De leur côté, les viticulteurs de l'INAO se sont également saisis de l'opportunité du vote de la LOA pour tenter de lever la position de blocage du MAP dont ils avaient déjà fait les frais en 1998. Par l'intermédiaire de l'ancien Président de la CNAOC, Philippe Feneuil, alors Député, ils ont introduit un amendement visant à étendre le champ de compétences de l'INAO à la « *protection des terroirs* », qui aurait permis l'intégration de critères environnementaux dans les décrets. Cet amendement fut rejeté en première lecture, à l'image d'un amendement identique introduit par la Sénatrice Verte Dominique Voynet et deux Sénateurs rattachés au Groupe socialiste, l'argument opposé étant à nouveau que ces dispositions contredisaient l'objectif de segmentation des marchés agricoles de la politique de la qualité alimentaire française : « *l'appellation d'origine contrôlée, l'indication géographique protégée et la spécialité traditionnelle de garantie attestent la qualité liée à l'origine et à*

¹⁴ Entretien, DGPEI/MAP, mars 2007.

¹⁵ Entretien, MEDD, mars 2007.

la tradition. Ils n'ont pas vocation à certifier un respect particulier de l'environnement, ce qui est, en revanche, le rôle de la mention agriculture biologique¹⁶ ». Un argument doté d'autant plus de poids que, dans le chapitre qu'elle consacrait à la politique de la qualité alimentaire, la LOA entendait renforcer l'objectif de segmentation, pour, dans les termes du ministre de l'époque, répondre « à une demande de clarification, de simplification, de lisibilité de nos dispositifs de valorisation des produits agricoles et alimentaires. Vous le savez, mesdames, messieurs les sénateurs, les consommateurs ne s'y retrouvent guère dans tous ces sigles. Ils les confondent allègrement, ce que l'on peut comprendre parce que la matière n'est pas d'une simplicité évidente ! Les professionnels eux-mêmes se posent parfois des questions¹⁷ ».

En somme, jusque très récemment, les débats sur la politique des IG restaient principalement confinés au sein des arènes traditionnelles des politiques agricoles, dans lesquels la vision exclusive du MAP en termes de segmentation des marchés des enjeux liés à la politique de la qualité alimentaire dominait nettement. La question environnementale y était strictement limitée à l'agriculture biologique, vue comme une opportunité de marché parmi d'autres, rejetant de fait toute dimension transversale.

Pourquoi ces échecs ? De la configuration des espaces de négociation

Trois éléments principaux peuvent être avancés pour expliquer cette fermeture du débat et les échecs des tentatives de verdissement de la politique : le poids du MAP en interministériel, l'isolement des viticulteurs au sein de la profession, le manque de coordination des acteurs favorables au changement.

Le poids du MAP dans la négociation interministérielle est souvent souligné dans l'analyse des politiques agricoles, généralement en lien avec le poids électoral des agriculteurs et les pratiques de cogestion avec le syndicalisme agricole majoritaire [Jobert et Muller, 34, 1987 ; Coulomb et al., 20, 1990, Fouilleux, 27, 2003]. En l'espèce, il explique que le MAP ait pu s'opposer sans difficulté à l'amendement formulé par le MEDD, lequel pâtit à l'inverse d'une faiblesse institutionnelle avérée [Brénac, 12, 1988 ; Chevallier, 16, 1999 ; Charvolin, 15, 2003 ; Lascoumes, 44, 2008]. En revanche, il est plus étonnant que le MAP se soit frontalement opposé à une proposition votée à l'unanimité au sein de l'INAO, émanant de professionnels agricoles conventionnels –héritiers et promoteurs du modèle agricole dominant, autrement dit ni économiquement ni idéologiquement marginaux– et qui n'impliquait en outre qu'un changement mineur des cahiers des charges, peu coûteux en termes financiers et *a priori* sans incidence particulière en termes d'organisation de la filière ou de mise en marché.

¹⁶ Gérard César, Rapporteur de la Commission. Extrait du débat au Sénat en 1ère lecture, séance du 9 novembre 2005.

¹⁷ Dominique Bussereau, ministre de l'Agriculture et de la Pêche, débat en 1ère lecture, Sénat, lundi 17 octobre 2005.

Permise par ses ressources institutionnelles dans le cadre du processus décisionnel (droit de veto), l'opposition du MAP n'aurait même pas été justifiée : un juriste de la CNAOC signalait ainsi n'avoir « *jamais vu un argumentaire écrit de la DGPEI. Les arguments de l'administration avancés par sa Commissaire du Gouvernement à l'époque, c'était de dire 'c'est juridiquement impossible et point'. On attend toujours la démonstration*¹⁸ ». Comment comprendre que le MAP ait abandonné son rôle de « messenger » du groupe professionnel qu'il représente [Jobert, 33, 1985], pourtant caractéristique du modèle de la cogestion agricole ? Une telle attitude renvoie à la segmentation de l'acteur corporatiste lui-même.

On peut souligner tout d'abord un certain décalage entre l'approche des représentants viticoles et les représentations dominantes au sein du syndicalisme agricole majoritaire. Pour les premiers, l'intégration de critères environnementaux dans les décrets des IG représentait une possibilité pour rebondir économiquement dans un marché en crise en leur permettant de retrouver une légitimité aux yeux du consommateur sans pour autant s'imposer de trop fortes contraintes. Pour la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA) au contraire, le fait de conditionner l'usage de la certification au respect de normes environnementales revenait à « *imposer un package environnemental*¹⁹ » aux producteurs, limitant leur accès au marché, voire remettant en cause la viabilité économique de leurs exploitations. Qui plus est, le fait qu'une partie de l'agriculture se distingue comme plus « verte » présente le risque de jeter le discrédit sur l'ensemble du secteur : « *il ne faut pas non plus que la segmentation de l'offre fasse que l'on plie le reste de la production agricole. Moi, il n'y a rien qui m'énerve plus que le paysan qui se met en valeur en disant 'chez moi, c'est bien, à côté, c'est mauvais'. Globalement, on en met plein la tête à l'agriculture*²⁰ ».

Une telle divergence de visions et de stratégies renvoie à l'isolement du sous-groupe professionnel des viticulteurs par rapport au syndicalisme transversal majoritaire [Costa et al., 19, 2007]. L'Association générale de la production viticole n'a adhéré que brièvement à la FNSEA dans le courant des années 1990 et leurs relations ne sont pas toujours au beau fixe : « *Derrière la FNSEA, il n'y a aucun intérêt commun. La FNSEA, c'est l'auberge espagnole et la viticulture ce n'est pas leur souci. La viticulture est très peu intégrée dans le système de la PAC et la défense du revenu par des aides à la production, ce n'est pas son sujet. La viticulture, c'est un peu un monde à part. Les rapports entre la filière viticole et la FNSEA sont des rapports d'incompréhension, voire de haine*²¹ ».

Enfin, comme cela a déjà été mis en évidence dans le domaine industriel [Brénac, 12, 1988] et des politiques de la ville [De Maillard, 21, 2002], la

¹⁸ Entretien, mars, 2008.

¹⁹ Entretien, FNSEA, mars 2008.

²⁰ Entretien, FNSEA, mars 2008.

²¹ Entretien, CNAOC, mars 2008.

segmentation des territoires de l'administration et des structures organisationnelles caractéristique des secteurs d'action publique joue largement contre la constitution d'alliances transversales et la définition de stratégies transversales communes. En l'occurrence, le fonctionnement en vase clos DGPEI/professionnels agricoles dans le cadre de l'INAO a favorisé une dispersion des ressources et des compétences des partisans du changement, en excluant du jeu institutionnel des alliés potentiels. Peu d'acteurs se sont ainsi alliés aux propositions des professionnels viticoles. Au MAP, quelques agents de la Direction Générale de la Forêt et des Espaces Ruraux (DGFAR) en charge du développement rural et de l'agroenvironnement étaient favorables au verdissement des IG, mais, ne disposant d'aucune compétence particulière en la matière, avaient peu de légitimité sur la question²². Aucun lien n'a été tissé non plus avec le MEDD²³. Par ailleurs, si des partenariats lient l'INRA et l'INAO depuis des années, les professionnels viticoles partisans du changement n'ont semble-t-il pas cherché le soutien des économistes du forum scientifique travaillant sur les IG pour les aider à construire ou renforcer leur argumentaire.

Le manque de ressources et les temporalités propres aux différents forums alimentant le débat expliquent par ailleurs une faible continuité des actions des partisans du changement²⁴, ainsi que certaines divergences stratégiques, dont témoignait un agent de l'INAO à propos du débat sur la LOA de 2006 : *« nous, on avait dit 'les syndicats peuvent proposer à l'INAO que les décrets puissent inclure des critères de protection des terroirs'. Évidemment le MEDD a dit 'doivent, sans délai, etc.'. Ils sont allés à Matignon. Résultat : retoqués. Ils se seraient contentés de dire 'c'est expérimental etc.', Matignon aurait suivi et on aurait eu une première ouverture²⁵ »*. Enfin, toutes les ressources disponibles n'ont pas été mises à profit par les partisans du changement pour faire valoir leur point de vue ; des ressources juridiques auraient notamment pu être mobilisées autour de plusieurs exemples antérieurs d'intégration de critères environnementaux dans des IG, et faire jurisprudence²⁶.

Il faut souligner pour finir que les débats des Comités de l'INAO sont peu publicisés : bien que les décrets fassent l'objet d'un vote du Comité national concerné, c'est dans le cadre de « *pré-comités* » que les décisions sont discutées et tranchées, réunissant dans l'ombre des bureaux de la DGPEI le Directeur de l'INAO, le Commissaire du

²² « Il y a à la DGPEI un Bureau des signes de qualité qui gère la bio, les AOC. C'est dans leurs attributions. Travailler là-dessus, c'est marcher sur leurs plate-bande. Ce sont leurs dossiers. C'est fixé par arrêté que leur Direction s'occupe de ça. Ce n'est pas notre cas » (Entretien, DGFAR, mars 2007).

²³ « Ce n'est pas un partenaire habituel pour nous » (Entretien, CNAOC, mars 2008).

²⁴ « Le bras de fer a été perdu, on est passé à autre chose. On est une confédération de syndicats, on fait émerger des positions communes et on les défend, et à un moment donné quand on est dans un mur, on passe à un autre sujet. Et il y a d'autres sujets qui sont arrivés » (Entretien, CNAOC, mars 2008).

²⁵ Entretien, ancien Directeur de l'INAO, mars 2007.

²⁶ Exemple parmi d'autres, le décret de l'AOC Beaufort du 25 octobre 2005 prévoyant dans son article 4 des normes explicitement environnementales, sans référence aucune aux relations que le produit entretient avec son « terroir » aurait pu faire jurisprudence.

**Une
ouverture
forcée du
débat**

Gouvernement et leurs associés. Si les acteurs invoquent des raisons fonctionnalistes à cet état de fait²⁷, il n'empêche que les décisions prises dans ce type de groupes de travail revêtent parfois un caractère éminemment politique [Christiansen et Larsson, 17, 2006]. C'est d'ailleurs la transformation de la configuration des arènes de décision et du degré de publicité des débats, qui a finalement rendu le changement possible.

La situation a fortement évolué dans la période récente, le MAP semblant avoir oublié sa position antérieure fondée sur la stricte différenciation des signes de qualité. Le ministre Michel Barnier déclarait ainsi en octobre 2007 lors de l'assemblée générale du Conseil national des appellations d'origine laitières que « *les dispositions environnementales peuvent bien entendu être intégrées à une démarche de qualité mais elles ne sauraient être imposées*²⁸ ». Comment expliquer un tel changement de position du MAP ?

Celui-ci ne résulte ni d'un affaiblissement unilatéral du MAP en interministériel²⁹, ni d'un changement de ses compétences institutionnelles concernant la politique des IG, ni de la constitution de coalitions spécifiques entre partisans de l'intégration de critères environnementaux dans cette politique, aucun changement majeur n'ayant eu lieu de ces points de vue. En revanche, on constate une évolution du contenu des discours électoraux, qui ont progressivement inclus des arguments de type « respect de l'environnement ».

Et si l'élaboration de stratégies nationales de développement durable par les gouvernements Jospin et Raffarin puis la constitutionnalisation de la Charte de l'environnement en 2004 signalent une certaine évolution du référentiel « global » national sur la question ces dernières années, la dernière élection présidentielle a accéléré le mouvement : sous la pression médiatique exercée notamment par le journaliste et militant du mouvement associatif Nicolas Hulot, la protection de l'environnement fut au cœur de la compétition électorale de 2007, avec pour effet immédiat à son terme la tenue du « Grenelle de l'Environnement » du 6 juillet au 30 octobre 2007. Conséquence directe de l'évolution de l'argumentation sur le forum électoral, cet « *objet politique non identifié*³⁰ » –présenté comme « *l'acte fondateur d'un new deal écologique en France, en Europe, et*

²⁷ « Avez-vous vu la composition des Comités ? Il fallait absolument qu'on prépare les réunions, sinon à 70 dans une salle, vous ne pouvez pas examiner un dossier, même à 50, on ne peut pas travailler. Plus les choses étaient déblayées, plus on avançait » (Entretien, MAP/DGPEI, mars 2007).

²⁸ La Lettre de la CNAOL, 1, janvier 2008.

²⁹ « Nous, on avait l'avantage à l'époque, c'était Chirac, mais aujourd'hui [avec Sarkozy] ça ne change pas, on est très écoutés en interministériel. Et s'il y a besoin de trancher, c'est toujours en notre faveur. Même vis-à-vis des finances. Les ministères ont des positions différentes, et quand on est allés à l'arbitrage, on a toujours gagné. On se disait qu'après Chirac ça serait fini, on a mangé notre pain blanc, mais il s'avère que non, on continue toujours de gagner nos arbitrages » (Entretien, DGPEI/MAP, mai 2008).

³⁰ G. Dupont, « Sarkozy veut aller plus loin », *Le Monde*, 26 octobre 2007.

*dans le monde*³¹ » – a expérimenté une méthode de concertation largement inédite dans le processus français de production des politiques publiques [McCauley, 46, 2008]. S'inspirant des principes de la démocratie participative chère à l'écologie politique et aux principes du développement durable [Rumpala, 54, 2008], cette arène intersectorielle se déclinait en sous groupes au sein desquels État, associations environnementalistes, organisations non gouvernementales diverses, collectivités territoriales, syndicats d'employeurs et de salariés, bénéficiaient d'une représentation présentée comme « équilibrée », qui, quoi qu'il en soit, remettait en cause les hiérarchies ministérielles et sociales traditionnelles. Dans le groupe de travail consacré à l'agriculture, les débats étaient ordonnés autour de la protection de la biodiversité et de la réduction de l'usage des intrants agricoles (nitrates et pesticides). La proposition d'intégrer des critères environnementaux dans les IG a été faite par les mêmes agents du MEDD qui avaient formulé l'amendement rejeté par le MAP en interministériel lors de l'élaboration de la LOA de 2006, arguant que « *le consommateur ne dispose d'aucune information relative au niveau d'exigence environnementale qui a été mis en œuvre dans la production du produit (...). Il ne peut donc tenir compte de ce facteur dans ses choix de consommation*³² ». Cette proposition fut peu débattue. Elle reçut l'appui des associations environnementalistes, dont France Nature Environnement³³, et les organisations professionnelles majoritaires ne s'y sont pas opposées. Soucieuses d'afficher une attitude proactive dans les débats³⁴, elles préféraient se concentrer sur des enjeux jugés prioritaires, comme la question de l'usage des pesticides³⁵. La proposition finalement adoptée en matière d'IG et réaffirmée par le projet de Loi a donc été celle de « *permettre l'intégration dès 2008 des prescriptions environnementales dans les produits d'appellations d'origine contrôlée sur une base volontaire. Dresser dès 2007 un état des lieux des cahiers des charges au regard des exigences environnementales*³⁶ ». Si elle introduit un grand changement (l'ouverture d'une possibilité d'intégration de critères environnementaux dans la politique des IG), elle reflète aussi à travers le thème du volontariat, la position des organisations professionnelles majoritaires, qui refusent par principe toute mesure obligatoire dans le domaine environnemental.

Le changement de position du MAP, représenté dans le « collège 'État' » par le Directeur de la DGPEI, s'explique ainsi par le changement de configuration des scènes de débat : dans une arène comme le Grenelle

³¹ N. Sarkozy, cité par G. Dupont, « Sarkozy veut aller plus loin », *Le Monde*, 26 octobre 2007.

³² Rapport de synthèse du groupe 4 du Grenelle de l'environnement, intitulé « Adopter des modes de production et de consommation durable » (2007, p. 47).

³³ Entretien, MEDD, mai 2008.

³⁴ Cf. par ex. le Communiqué de presse de la FNSEA et des Jeunes Agriculteurs, « Grenelle de l'environnement : les agriculteurs s'engagent », 1^{er} août 2007.

³⁵ G. Dupont, « Un consensus se dessine en France sur l'utilisation des pesticides », *Le Monde*, le 25 septembre 2007.

³⁶ « Grenelle de l'environnement. Le texte intégral des décisions », *Actualité et Débats*, n°1, janvier 2008, p. 21.

de l'environnement, fortement publicisée, le coût politique du maintien de sa position antérieure aurait été trop important car entrant de manière manifeste en contradiction avec les nouveaux « habits verts » du gouvernement et du Président de la République récemment élu. De même pour le syndicalisme majoritaire : l'enjeu revêtait une importance trop faible pour s'y opposer et risquer de perdre son pouvoir de négociation sur d'autres enjeux jugés plus cruciaux. En somme, alors que le coût politique du maintien de sa position par le MAP était faible voire inexistant lors des premières tentatives de verdissement des IG, le déplacement de la controverse dans une arène intersectorielle et fortement publicisée a changé la donne en bouleversant les rapports de force entre les acteurs concernés.

Conclusion

À partir de l'exemple de la politique des indications géographiques des produits alimentaires, cet article s'intéressait à la question de l'intégration de critères environnementaux dans les politiques publiques. À la suite de nombreux travaux sur le changement de politiques publiques en France, il a souligné les effets de blocage liés à la concentration des ressources institutionnelles par le ministère de l'Agriculture et à son poids dans le jeu interministériel, et, plus généralement, il confirme que la segmentation des territoires de l'administration en secteurs défavorise la constitution de coalitions intersectorielles autour d'enjeux transversaux et freine la formulation d'un discours coordonné par les partisans du changement. Plus précisément encore, nous avons montré le rôle de la segmentation administrative intra-sectorielle et les effets de la concentration des ressources institutionnelles au sein d'un segment ministériel (en l'occurrence la DGPEI, porteuse d'une vision exclusive en terme de différenciation des marchés) par rapport à d'autres (par exemple la DGFAR, porteuse de visions différentes mais évincée du processus).

En termes de verdissement de la politique, l'analyse a également montré que la juxtaposition d'instruments (segmentation de la politique alimentaire française en différents signes de qualité) et l'existence parmi ceux-ci de composants déjà en charge d'enjeux écologiques jouaient contre l'introduction de critères environnementaux dans la politique (les opposants au changement mettant en rapport le signe de qualité 'agriculture biologique' avec le verdissement des IG). Le manque de coordination entre partisans du verdissement d'une part, et la situation de marginalité des acteurs réformistes sur le forum professionnel (CNAOC) d'autre part, ont également constitué des éléments de frein : les divergences et décalages entre les temporalités et dynamiques propres aux différents forums alimentant le débat expliquent un certain émiettement de leurs ressources et leurs difficultés de coordination.

Mais si la nature segmentée de la politique de la qualité alimentaire, la fermeture de la controverse sur les acteurs sectoriels et le faible degré de publicité du processus de décision apparaissent clairement comme des facteurs d'opposition au changement, l'article a montré en revanche qu'un changement de structuration du cadre institutionnel de la négociation pouvait changer complètement la nature des décisions

prises. Les négociations dans le cadre de l'INAO puis lors de vote de la LOA de 2006 d'une part, et celles ayant eu lieu dans le cadre du Grenelle de l'environnement d'autre part, qui ont mis en jeu les mêmes acteurs mais sur des scènes structurées et publicisées différemment, ont en effet donné lieu à des résultats politiques opposés. Le déplacement de la controverse des arènes de décision agricoles traditionnelles dans lesquelles le ministère de l'Agriculture jouit d'une position dominante, vers une arène intersectorielle fortement publicisée et faisant une bonne place aux représentants environnementalistes, a rendu trop élevé pour ce dernier le coût politique du maintien de son opposition. De même, la FNSEA ne pouvait s'opposer publiquement au changement sauf à prendre le risque de se discréditer auprès de l'opinion publique, d'autant plus qu'elle avait d'autres enjeux, jugés prioritaires, à défendre (l'usage des pesticides). Rejoignant d'autres auteurs [Nay & Smith, 50, 2002], notre exemple confirme ainsi que la configuration des arènes de décision est un facteur déterminant des dynamiques de changement et d'inertie des politiques publiques. Il met également en évidence un lien fort entre *politics* et *policy*, les évolutions sur le forum de la rhétorique politique ayant eu des conséquences directes sur la configuration de l'arène de décision *via* le Grenelle de l'environnement : la transformation des discours politiques partisans dans le cours de la compétition électorale conjuguée à l'intersectorialité et à la publicité des débats du Grenelle ont permis le renversement de situation concernant le verdissement des IG. En somme, un fort degré de publicité du processus décisionnel et une certaine importance donnée à l'environnement sur le forum électoral et dans l'opinion publique en général apparaissent comme des facteurs favorables à l'intégration de critères environnementaux dans les politiques sectorielles. Des négociations ouvertes aux intérêts environnementaux étant mises en place, une faible priorité de l'enjeu chez les opposants au changement et/ou son rang élevé dans le registre des préoccupations des associations environnementalistes jouent également en faveur du changement.

Notre cas empirique nous a ainsi menés à valider et à étayer les hypothèses générales formulées dans la première partie de cet article en matière de conditions d'introduction de critères environnementaux dans les politiques sectorielles à partir d'un cadre d'analyse en terme de forums et arènes de politiques publiques. Afin de consolider ces résultats, il conviendrait de les tester dans d'autres cas de politiques sectorielles. Dans l'optique de contribuer à une analyse plus générale des dynamiques d'institutionnalisation du développement durable, il serait souhaitable par ailleurs d'ajouter à l'analyse du verdissement celle de l'intégration de critères sociaux dans les politiques.

BIBLIOGRAPHIE

- [1] Aggeri F. (2005) : « Les régimes de gouvernementalité dans le domaine de l'environnement », In Hatchuel A., Pezet E., Starkey K. et Lenay O. (Ed.), *Gouvernement, organisation et gestion : l'héritage de*

Michel Foucault, Laval, Presses de l'université de Laval, 2005, pp. 431-467.

[2] Allaire G. et Boyer R. (1995), *La grande transformation de l'agriculture*, Paris, INRA Éditions, Economica, 2000, 441 pages.

[3] Allaire G. et Boiffin P. (2004) : « Innovation and development: intensification/disintensification paradigms. Reflections from the French experience », Sixth IFSA European symposium, 4-7 april, 2004, 12 pages.

[4] Allaire G., Barham E., Sylvander B. (2009a), *Geographical Indications and globalisation in agro-food supply chains*, CABI Collective book, 2009 (à paraître).

[5] Allaire G., Casabianca F. et Thévenot-Mottet E. (2009b): « The Geographical Origin, a Complex Feature for Agro-food Products », In Allaire G., Barham E. et Sylvander B. (Ed.), *Geographical Indications and globalisation in agro-food supply chains*, CABI Collective book, 2009 (à paraître).

[6] Barham E. (2003) "Translating Terroir : the global challenge of French AOC labelling", *Journal of Rural Studies*, n°19, 2003, pp.127-138.

[7] Barraqué B. (Ed.) (1995) : *Les politiques de l'eau en Europe*, Paris, La Découverte, 1995, 304 pages.

[8] Bérard L. et Marchenay P (1995), « Lieux, temps et preuves. La construction sociale des produits du terroir », *Terrain*, n°24, 1995, pp.153-164.

[9] Bérard L. et Marchenay P. (2004), *Les produits du terroir. Entre culture et règlement*, Paris, CNRS Editions, 2004, 239 p.

[10] Bergouignan M. C. et Saint-Ges V. (2004) : « Les problématiques environnementales dans la viticulture girondine », *Cahier du GRES*, n°14, 2004, pp. 1-22.

[11] Boiffin J. et Stengel P. (1999) : « Réapprendre le sol : nouvel enjeu pour l'agriculture et l'espace rural », *Déméter 2000*, Paris, Armand Colin, 1999, pp. 147-211.

[12] Brénac E. (1988) : « Corporatismes et politiques intersectorielles : la politique de l'environnement », In Colas D. (Ed.), *L'État et les corporations*, Paris, PUF, 1988, pp. 127-146.

[13] Brodhag C. (2000) : « Agriculture durable, terroirs et pratiques alimentaires », *Le Courrier de l'environnement*, n°40, 2000, pp. 33-46.

[14] Casabianca F., Sylvander B., Noël Y., Béranger C., Coulon J. B. et Roncin F. (2005) : « Terroir et typicité : deux concepts clés des appellations d'origine contrôlées. Essai de définition scientifique et opérationnelle », Lyon, INRA, PSDR, 2005, 12 pages.

[15] Charvolin F. (2003) : *L'invention de l'environnement en France. Chronique anthropologique d'une institutionnalisation*, Paris, La Découverte, 2003, 133 pages.

[16] Chevallier J. (1999) : « La création d'un Ministère », In Lascoumes P. (Ed.), *Instituer l'environnement. Vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 1999, pp. 21-48.

[17] Christiansen T. et Larsson T. (Ed.) (2006): *The Role of Committees in the Policy-Process of the European Union: Legislation, Implementation, Deliberation*, Ashgate Publishing, 2006, 307 pages.

-
- [18] Conseil National de l'Alimentation (2003) : « Avis sur le développement des signes d'identification de la qualité et de l'origine des produits agricoles et alimentaires, nationaux et communautaires », Paris, Avis n°45, 30 octobre 2003, 57 pages.
- [19] Costa O., De Maillard J. et Smith A. (2007) : *Vin et politique. Bordeaux, la France, la mondialisation*, Paris, Presses de science po, 2007, 384 pages.
- [20] Coulomb P., Delorme H., Hervieu B., Jollivet M. et Lacombe P. (Ed.) (1990) : *Les Agriculteurs et la politique*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1990, 594 pages.
- [21] De Maillard J. (2002) : « La politique de la ville en quête d'intermédiaires. Le cas des administrations territoriales de l'État », In Nay O. et Smith A. (Ed.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002, pp. 87-110.
- [22] Desplans J. (2004) : *Objectifs des syndicats viticoles girondins concernant Terroir et Environnement. Réalisation d'un cahier des charges d'un guide des bonnes pratiques*, Bordeaux, 2004, Mémoire de fin d'études ENITA, 2004, 82 pages.
- [23] Doussan I. et Dubois J. (Ed.) (2007) : *Conservation de la biodiversité et Politique agricole commune de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 2007, 347 pages.
- [24] Dubuisson-Quellier S. (2003), « Confiance et qualité des produits alimentaires : une approche par la sociologie des relations marchandes », *Sociologie du travail*, Vol. 1, 2003, pp. 95-111.
- [25] Eymard-Duvernay F. (1993), « La négociation de la qualité », *Économie rurale*, 1993, n°217, Septembre-octobre, pp.12-17.
- [26] Fouilleux E. (2000) : « Entre Production et institutionnalisation des idées, La réforme de la Politique Agricole Commune », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 50, n°2, 2000, pp. 277-305.
- [27] Fouilleux E. (2003) : *La PAC et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation*, Paris, L'Harmattan, 2003, 403 pages.
- [28] Fouilleux E. (2008) : « Les politiques agricoles et alimentaires en France et en Europe », In Borraz O. et Guiraudon V. (Ed.), *Les politiques publiques en France*, Paris, Presses de Science Po, 2008, pp. 114-149.
- [29] Halpern Ch. (2008) : « L'Union européenne, une source d'innovation instrumentale ? La recomposition de l'action publique environnementale en France depuis 1971 », Journée d'études de la section d'études européennes de l'AFSP, Les enjeux des politiques environnementales de l'Union en France, Bordeaux, 2008, 20 pages.
- [30] INAO (2005a) : *Le Goût de l'origine. Les livrets des terroirs*, Paris, Hachette, 2005, 255 pages.
- [31] INAO (2005b) : « Travaux du groupe transversal Terroir et environnement », Conseil permanent, Dossier n°05-108, Paris, 2005, 25 pages.
- [32] INAO (2005c) : « Cadre général pour Terroir et environnement », Rapport de la commission Terroir et environnement, Paris, 2005, 14 pages.
- [33] Jobert B. (1985) : « L'État en action. L'apport des politiques publiques », *Revue française de science politique*, Vol. 35, n°4, 1985, pp. 654-682.

- [34] Jobert B. et Muller P. (1987) : *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987, 242 pages.
- [35] Jobert B. (Ed.) (1994) : *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994, 328 pages.
- [36] Jobert B. (2004), « Une approche dialectique des politiques publiques : l'héritage de *L'État en action* », *Pôle Sud*, n°21, 2004, pp. 43-54.
- [37] Jollivet M. (1996) : « Les fondements agraires de l'Europe », In Jollivet M. et Eizner N. (Ed.), *L'Europe et ses campagnes*, Paris, FNSP, 1996, pp. 15-36.
- [38] Jordan A. et Lenschow A. (2000): « Greening the European Union: what can be learned from the 'leaders' of EU environmental policy? », *European environment*, Vol. 10, 2000, pp. 109-120.
- [39] Knill C. et Liefferink D. (Ed.) (2007): *Environmental politics in the European Union. Policy-making, implementation and patterns of multi-level governance*, Manchester and New York, Manchester University press, 2007, 264 pages.
- [40] Larrue C. (1999) : « Le ministère de l'Environnement et la mise en œuvre en France de la politique européenne de l'environnement », In Lascoumes P. (Ed.), *Instituer l'environnement. Vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 1999, pp. 179-194.
- [41] Lascoumes P. (1994) : *L'Eco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994, 318 pages.
- [42] Lascoumes P. (Ed.) (1999) : *Instituer l'environnement. Vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 1999, 233 pages.
- [43] Lascoumes P., Le Galès P. (2005) : « L'action publique saisie par les instruments », In Lascoumes P. et Le Galès P. (Ed.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de sciences po, 2005, pp. 11-46.
- [44] Lascoumes P. (2008) : « Les politiques environnementales », In : Borraz O. et Guiraudon V. (Ed.), *Les politiques publiques en France*, Paris, Presses de Science Po, 2008, pp. 28-67.
- [45] Le Bourhis J. P. (1999) : « L'administration de l'environnement entre logiques verticale et transversale. La création des DIREN (1988-1992) », In Lascoumes P. (Ed.), *Instituer l'environnement. Vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 1999, pp. 131-150.
- [46] McCauley D. (2008): « Sustainable development and the 'governance challenge': the french experience with Natura 2000 », *European environment*, Vol. 18, 2008, pp. 152-167.
- [47] Ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD), Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (2005) : « Loi d'orientation agricole. Signes de qualité », Note du 18 février 2005, Paris.
- [48] Muller P. (2005) : « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, Vol. 55, n°1, 2005, pp. 155-187.
- [49] Murdoch J., Marsden T., Banks J. (2000), « Quality, Nature and Embeddedness: Some Theoretical Considerations in the Context of the Food Sector », *Economic Geography*, Vol. 76, n°2, 2000, pp.107-125.

-
- [50] Nay O. et Smith A. (2002) : *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002, 237 pages.
- [51] Pinson G. et Sala-Pala V. (2007) : « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, Vol. 57, n°5, 2007, pp. 555-597.
- [52] Pinton F., Alphandéry P., Billaud J.P., Deverre C. et Fortier A. (2006) : *La construction du réseau Natura 2000 en France*, Paris, La documentation Française, 2006, 254 pages.
- [53] Rose N. et Miller P. (1992) : « Political power beyond the State: problematics of government », *The British journal of sociology*, Vol. 43, n°2, 1992, pp. 173-205.
- [54] Rumpala Y. (2008), « Le 'développement durable' appelle-t-il davantage de démocratie ? Quand le 'développement durable' rencontre la 'gouvernance' », *Vertigo*, Vol. 8, n°2, octobre 2008.
- [55] Smith A. (2007) : « Un problème communautaire faiblement européen : l'alimentation sous Indication géographique protégée », In Campana A., Henry E. et Rowell J. (Ed.), *La construction des problèmes publics en Europe. Émergence, formulation et mise en instrument*, 2007, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2007, pp. 155-174.
- [56] Sylvander B. (1994) : « La qualité : du consommateur final au producteur. La construction sociale de la qualité : des produits aux façons de produire », *INRA Etudes et Recherches*, n° 28, 1994, pp. 27-49.
- [57] Sylvander B., Isla A. et Wallet F. (2007) : « À quelles conditions le dispositif des indications géographiques peut-il être considéré comme des biens publics permettant de contribuer au développement durable ? » Communication au Joint-Congress of the European Regional Science Association and ASRDLF, Paris, 16 pages.
- [58] Szarka J. (2004) : « Sustainable development strategies in France: institutional settings, policy style and political discourse », *European environment*, Vol. 14, 2004, pp. 16-29.
- [59] Szarka J. (2007) : « Why is there no wind rush in France? », *European environment*, Vol. 17, 2007, pp. 321-333.
- [60] Tregear A. (2002) : « From Siltan to Vimto : using food history to re-think typical products in rural development », *Sociologia ruralis*, Vol. 43, n°2, 2002, pp. 91-107.